

试论新闻舆论监督的几个法律问题

王 余

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘 要: 新闻舆论监督是一种权利监督, 它通过宪法和法律赋予的权利进行监督。由于法律对于舆论监督权利的保护有限, 因此在实际运行中容易受到侵害, 影响其监督作用的发挥。本文针对舆论监督权利行使过程中存在的侵害采访权, 新闻侵权以及新闻报道的合理怀疑权等问题进行了剖析, 认为强化舆论监督应从其权利监督权力的本质特性出发, 积极配合、保障其权利的实现, 从而达到纠偏的目的。

关键词: 新闻舆论监督; 采访权; 报道权; 新闻侵权; 合理怀疑权

中图分类号: D922.16

文献标识码: A

文章编号: 1009-4997(2004)03-0032-03

舆论监督是社会监督的一种, 是指广大的社会公众(社会成员或社会组织)依据宪法和法律赋予的权利通过新闻媒体对政府及其工作人员的违法或不当行为进行批评和制约的一种监督方式。其实质是权利监督, 是一种民主性质的监督。这是舆论监督异于权力机关监督、行政机关监督和司法机关监督的根本点所在。新闻舆论在行使监督权时受到两方面的限制: 一是国家有关法律的限制, 即来自公权的限制, 包括国家安全法、国家保密法、国家新闻检查法等; 二是民事主体享有的某些民事权利的限制, 即来自私权的限制, 包括人格权、名誉权、隐私权等。根据“法所未禁则可为”的一般法律原则, 只要新闻工作者的采访、报道不违反以上法律规定, 我们就要对新闻舆论监督权的行使予以保障。但是, 我国法律对于舆论监督的保护有限, 因而舆论监督权在实际运行中容易受到侵害, 影响其监督作用的发挥。

一、关于采访权问题

采访权是知情权的具体化。知情权有消极权利和积极权利两方面, 作为消极权利的知情权是指对于已经公开的信息, 人们有按照自己的需求去寻求、接收和传递的自由, 政府、社会和他人的只是承担不予干预、阻碍的义务。作为积极权利的知情权是指要求特定主体积极配合才能实现的权力, 即信息掌握在特定主体的手里, 只有它主动把信息公开出来, 人们才能获得, 如果承认人们对于这些信息有知悉的权利, 那么掌握信息的主体就负有公开信息的义务。同理, 采访权也有消极权利和积极权利两方面, 一是在公开场合或约定场合, 记者有自主采集、访问的权利, 他人不得干预; 二是对负有特定的信息公开义务的主体, 记者有索取信息的权利。

(一) 作为消极权利的采访权受到侵害

采访权作为一项消极权利。是自然状态下的权利。这种权利是不可取消的。如果外界要干预、阻碍这种采访活动, 就要诉诸强力, 记者要维护自己的正当权益, 势必发生冲突。阻

碍采访权往往会造成限制记者人身自由、伤害记者身体、损坏采访器材等后果, 这种行为既侵害了记者的采访权这种公权利, 也侵害了记者的人格权这种私权利, 侵害的是双重权利。对于采访权受到的侵害, 由于目前我国还没有制定《新闻法》, 还没有适当的方法制裁侵害采访权的违法行为。但是, 记者作为自然人, 对于自己的人格权受到的侵害, 完全可以依据民法的规定, 请求加害人承担侵害人格权的侵权责任。身体、健康、生命权受到侵害的记者, 可以主张加害人承担侵害其物质性人格权的人身损害赔偿赔偿责任, 人身自由权受到侵害的, 可以主张加害人承担精神性人格权受到侵害的精神损害赔偿。情节严重的, 还可以通过刑法的方法, 提起刑事诉讼, 追究加害人的刑事责任。

(二) 作为积极权利的采访权受到侵害

作为积极权利的采访权是对负有特定的信息公开义务的主体的采访权利, 这种权利的核心是向政府索取信息的权利。作为积极权利的采访权是一种要求权, 这种权利要求相关方面的配合。如果相关方面不予配合, 那么这种权利就不能得到满足和实现, 就是侵犯了采访权。但是, 我国没有象有些西方国家那样制定全面的信息公开法, 政府部门拒绝提供信息, 无视记者采访权利的事经常出现, 推诿扯皮, 口称“无可奉告”封锁信息是最常见的一种文明手段。更有甚者, 公然将记者列入拒绝采访的“黑名单”。如某市公安局于 2002 年 7 月公开致函当地 6 家媒体, 称 16 位记者再不宜到公安机关采访, 各分、县局和市局机关各部门将不予接待。^② 现在一些省市的地方法规为了强化舆论监督, 规定政府部门及其工作人员不得拒绝传媒的监督。如新疆伊宁市《关于不得拒绝新闻媒体采访的若干规定》中要求“各部门、各单位应积极配合记者进行采访报道和舆论监督, 不得以任何借口拒绝新闻采访, 更不得出现辱骂、推搡记者及没收、损坏采访器材等不文明的过激行为。”对于拒绝和妨碍新闻采访的单位或有关负责人, 伊宁

作者: 王余, 厦门大学公共事务学院。

市委、市政府明确提出：轻者批评教育，重者全市通报并在媒体上曝光；损坏采访财物的要照价赔偿。情节特别严重或违反党纪政纪的，由纪检监察部门负责查处。^③尽管该规定中“不得以任何借口拒绝新闻采访”不免有侵害公民沉默权之嫌，但是就我国目前的舆论监督现状而言，具有一定的积极意义。

二、关于批评权报道权问题

新闻媒体的批评权、报道权来源于宪法第四十一条的规定，具有法定性与正当性。但是，法律保障下的舆论监督只是一种公开批评的权利，不具有强制力与处置权。批评权与报道权的非权力性给新闻报道带来了一定的自由，然而自由度的权衡不当易于令舆论监督陷入困境。

（一）新闻侵权

新闻侵权是指新闻单位或个人利用大众传播媒介，以故意捏造事实或过失报道等形式向公众传播内容不当或法律禁止的内容，从而侵害了公民和法人的人格权的行为。^④新闻侵权是民事侵权行为的一种，依据民法理论，其责任构成由以下四个要件组成：（1）主观上有过错。具体表现为故意或过失。（2）行为违法性。一般表现为通过大众传媒刊载、播出损害他人名誉或暴露他人隐私的文字、语言、图像。行为违法性又有三个构成要素：行为人通过大众传媒公开了侵害他人人格权的内容；所公开的内容有特定的指向；所公开的内容侵害了他人人格权。此外，新闻采访侵害隐私权行为一般表现为未经被采访者同意，采用非法手段涉入其私人事务和私人领域。（3）损害结果。即公民或法人的人格权受到侵害。（4）违法行为与损害结果之间存在着因果关系。

需要指出的是“新闻失实”不是构成“新闻侵权”的必要条件。新闻不实是新闻工作的概念，新闻失实有狭义和广义两种理解。狭义的新闻失实，是指新闻所报道的事实不真实。广义的新闻失实，还包括新闻没有反映事物的本质，包括新闻的评论、词语没有对事物的本质做出真实的概括。^⑤从内涵上说，新闻侵权和新闻失实存在着相互交叉的关系。有许多侵权新闻，确实存在着新闻失实的问题，但是并不是所有的失实新闻都构成侵权。如新闻不实。即指有的新闻可能因为采访环境、采访手段或时效的限制，在内容或部分内容以及某些细节上有出入，但这并不够成侵权，因为这种失实虽然不真实，但是并不会产生伤害的后果。最高人民法院公布的《关于审理名誉权案件若干问题的解释》规定，因撰写、发表批评文章引起名誉权纠纷，如果文章所反映的问题基本真实，没有侮辱他人人格的内容的，不应认定为侵害他人名誉权。这是对所谓新闻不实是否构成侵害他人名誉权的最明确的回答。但有些真实的新闻，也可能发生侵权问题。如新闻侵害隐私权。

从新闻单位败诉的侵权案例来分析，借舆论监督之名行泄愤报复之实，或者恶意泄露他人隐私而导致新闻侵权的现象是少数；由于工作疏忽或轻信消息来源，所写新闻严重失实而导致新闻侵权的现象是大多数。因此，为了提升新闻媒体的公信力，同时积极展开舆论监督工作，许多新闻单位以及一线工作者强调，记者在采编舆论监督新闻时应强化法律意识特别是证据意识。

（二）新闻报道是否有权进行合理怀疑

所谓怀疑权，是指舆论监督者的知情权因客观或是人为因素阻碍时，基于善意、合理的目的而提出疑问的一种监督权利。由于公众知情权的实现在很大程度上决定于官方的“意愿”，一旦官方封锁消息，则外界无从知情，以传媒为代表的公众舆论便会失去应有的监督功能。承认怀疑权既是对知情权的救济，也是为了更好地行使舆论监督权。关于合理怀疑权我国目前还没有做出明确的规定，但是深圳市已进行了有益的初探：深圳市人民检察院起草的《深圳市预防职务犯罪条例》初稿中首次以法规的形式保障新闻媒体对职务行为的无过错合理怀疑权。该条例规定：“新闻记者预防职务犯罪采访工作过程中享有知情权、无过错合理怀疑权、批评建议权和人身安全保障权，任何单位和履行职务的人员应当配合、支持，自觉接受新闻媒体的监督。”^⑥如果该条例能够通过，将是我国新闻媒体行使监督权在法律上的一次较大突破。

笔者认为，给媒体以合理怀疑权具有积极意义。首先，从舆论监督实践的角度来说，给记者怀疑权。有利于预防职务犯罪。其次，从认识论的角度出发，无过错合理怀疑更符合人类认识事物的辩证规律。“怀疑一切”并不是“否定一切”，它是一种辩证的思维方式，就是不要只看表面现象，而应对事物提出假设，逐步深入，不断求证。求证的过程就是认识真理的过程，也就是认识事物本质的过程。

尽管舆论监督不是舆论审判，但是新闻记者真正行使“无过错合理怀疑权”，仍然会受到“新闻侵权”的困扰。针对这一困境，有学者向未来可能审理此类案件的法官推荐一条符合“国际惯例”的原则——实际恶意原则。这是美国最高法院通过1964年审理沙利文诉《纽约时报》一案中确立的凡是官员和“公众人物”起诉新闻诽谤必须证明对方具有“实际恶意”的原则。按照美国最高法院的解释，就是指“故意编造谎言或者明知新闻有极大可疑却极端轻率地予以发表”。^⑦其内容是，对于政府公职人员或在公众中有影响的公众人物，对其活动开展批评，即使失实，只要不含恶意，即不是明知内容虚假而为之，相当于直接故意，或不是有意忽视材料的真假而轻率发表，相当于间接故意，就不足以构成诽谤，法院只能推定记者是在善尽自己的社会义务，而不必承担法律责任。其所持的理由是，公众在对公职人员批评议论的过程中，难免会有一些不准确的说法，如果抓住这些不准确处加以惩处，就会窒息批评议论，妨碍对公职人员的监督。其实质是，在社会公共利益与个人利益发生冲突时，将公共利益置于个人利益之上。

三、强化舆论监督的建议

舆论监督既可将自己调查了解到的违法或不当行为通过新闻媒介的曝光，促使偏差行为主体强化自律，也可将此信息迅速有效的传递给有关机关，呼吁和督促有关权力部门予以解决和采取纠偏措施进行他律。舆论监督的作用是权力监督所不能替代的。美国早期报业巨子普利策认为：“罪恶、卑鄙和腐败最害怕的就是报纸，因为任何法律、伦理和规章制度都无法与报纸相比。”但是，在舆论监督的实践中却或多或少的出现上述问题。针对舆论监督的现实困境，笔者认为，强化舆

论监督应从其权利监督权力的本质特性出发,积极配合、保障其权利的实现。具体的说,主要应加强下述工作。

(一) 完善政府信息公开制度,配合舆论监督权利的实现

按照人民主权的理念,人民是国家的主人,人民对于国家和社会公共事务享有知情权,而有关此类事务的信息都由政府掌握,这就必须制定法律规范来设定政府承担公开有关信息的义务。第一,确定依法应当公开的事项。除依法免于公开的信息外,凡与经济、社会管理和公共服务相关的政府信息都应当予以公开。《上海市政府信息公开规定》具体列举了应当主动公开的政府信息,涉及管理规范和发展计划、与公众密切相关的重大事项、公共资金使用和监督、政府机构和人事四个方面,包括市政府规章和各级规范性文件、经济社会发展计划、各类城市规划、疫情灾情、突发事件、教育、社会保障、房屋拆迁安置、公开招投标、财政预算决算审计、公务员招考录用等 11 项内容。^①第二,确定依法不应当公开的事项。不予公开的信息包括四方面。一是国家秘密;二是商业秘密或者公开可能导致商业秘密被泄露的信息;三是个人秘密或者公开可能导致对个人隐私权造成不当侵害的信息;四是与行政活动相关但不宜公开的信息。如正在调查、讨论、处理过程中的;与行政执法有关并且公开后可能会影响执法活动或者会威胁个人生命安全的信息。^②第三,确定信息公开的程序。中国信息公开的程序主要采取由主管部门或者授权部门统一发布的方式。但单向的信息发布仍然无法改变行政主体与行政相对人在公共信息获取方面的不对等地位,因此,应规定由社会公众启动的信息获取渠道,如申请方式。第四,确定司法救济途径。在中国法制中,信息公开至今没有纳入司法审查的范围。有关信息公开的法律一般只规定行政处分来作为不作为的制裁手段,有的连这样的规定都没有。笔者建议,可以考虑把行政复议和行政诉讼的程序纳入信息公开制度,由于信息具有及时性的特点,应适当缩短审查期限。

(二) 健全舆论监督的工作机制,保障舆论监督权利的行使

主要是以下三个方面的机制:第一是新闻记者采访机制。舆论监督是新闻媒体的重要职责,记者采访是履行职责的必要手段。新闻记者对于公职人员的违法或不当行为,有权进行采访,任何单位和个人都不应妨碍新闻记者的采访活动。被监督对象和有关主管部门对记者的采访,一要实事求是地提供情况,不回避,不隐瞒;二要为记者的采访活动提供必要的条件,给予支持配合。第二是新闻审查制度。新闻工作的规律决定了大量的新闻报道内容是来自于他人提供的线索和材料。记者把采访、调查时得到的材料用于报道中,一旦引起侵权纠纷,其法律责任主要由报道者和新闻单位承担。因此,强化舆论监督必须健全新闻审查制度。记者在报道新闻事件时必须做到:一方面,对新闻线索,新闻材料(即新闻源)一定要在对方(提供者)知道并允许的情况下做必要的取证(录音或录像等)工作;另一方面一定要对新闻事实的真实性做深入细致的调查工作。第三是舆论监督的责任追究机制。为保障舆论监督的正常、有效地开展,必须实施责任追究。对严重阻

挠新闻记者的采访活动,或围攻、殴打记者,非法限制记者的人身自由,或打击报复记者和向记者反映情况的人,有关部门的领导如果对此听之任之,不作严肃处理,甚至包庇纵容,应追究有关领导的责任。另一方面,也要建立对新闻媒介责任的追究机制。对故意以监督之名行泄愤报复之实,或者恶意泄露他人隐私的新闻侵权行为以及由于采访不认真,所写新闻严重失实而导致新闻侵权的行为,要追究相关记者及其所在单位的法律责任;对因为采访环境、采访手段或时效的限制,在内容或部分内容以及某些细节上有出入,但未形成侵权的行为,要求单位给予采访记者内部处分。

(三) 与权力监督形成监督合力,实现纠偏目的

监督只是一种手段,目的在于纠偏。舆论只能反映社情民意,只能披露实情、评论谴责,并不能直接对人执纪或治罪。所以,新闻舆论监督须与权力机关监督建立有效的工作机制,互通信息,协同工作,形成监督合力,才能达到纠偏实效。例如,北京市检察院一分院将与包括《法制日报》在内的二十余家新闻媒体建立信息互动机制,群众举报到新闻媒体的涉嫌渎职侵权等三类犯罪的线索由媒体反馈到检察机关,由检察机关依法认真进行查处并件件回复。^③舆论监督与权力监督所形成的监督合力主要是通过信息沟通机制来维系的。一方面,舆论监督通过自身公开性、群众性和实效性的优势,为权力监督机构提供信息,并反映民众价值取向,对权力监督机构造成一定的社会压力;另一方面,权力监督机构从舆论监督中发现带有倾向性的问题和违法违纪案件的线索,做出迅速反应,及时、正确地加以处理,并将处理信息反馈回媒体。最终,新闻媒体公开报道处理结果,显示了党和人民克服丑恶、腐败现象的决心和力量。

注释:

① 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 商务印书馆, 1964.

② 魏永征. 被告席上的记者——新闻侵权论[M]. 上海: 上海人民出版社, 1994.

③ 王利明, 杨立新. 人格权与新闻侵权[M]. 北京: 中国方正出版社, 2000.

④ 魏永征. 新闻法新论[M]. 北京: 中国海关出版社, 2002.

⑤ 廖永亮. 舆论调控论引导舆论与舆论引导的艺术[M]. 北京: 新华出版社, 2003.

⑥ 陈海. 谁有权把 16 名记者列入“黑名单”[N]. 南方周末, 2002.

⑦ 高志国. 合理怀疑权让舆论监督“落地”[N]. 法制日报, 2004.

⑧ 侯新明. 北京市检一分院联合媒体反贪[N]. 法制日报, 2001.

⑨ 陈默. 上海率先实行政府信息公开[N]. 新闻晨报, 2004.

⑩ 刘亚飞. 观点碰撞: 面对采访采访不得“无可奉告”[EB/OL].

[责任编辑: 李赟武]